

UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy jest uregulowanie organizacji, zasad i form współpracy rozwojowej podejmowanej przez Rzeczpospolitą Polską wobec państw rozwijających się.

Współpraca rozwojowa stała się istotną częścią stosunków międzynarodowych i składnikiem współczesnej myśli politycznej. Pojęcie współpracy rozwojowej jest niezwykle szerokie, obejmuje swym zakresem kwestie gospodarcze, społeczne i polityczne. Współpraca rozwojowa stanowi zarazem poważny rynek usług, angażujący sektor pozarządowy, prywatny oraz środowiska eksperckie tak państw donatorów, jak i beneficjentów pomocy. Współpraca rozwojowa to także jeden z najważniejszych obszarów prowadzenia stosunków zewnętrznych przez Unię Europejską oraz jedna z najstarszych polityk wspólnotowych, przewidziana już w Traktacie o EWG z 1957 r. Traktat z Lizbony umiejscowił współpracę rozwojową w ramach działań zewnętrznych UE, a przyjęty w 2005 r. Europejski konsensus w sprawie rozwoju określił wspólne cele, zasady i wartości przyświecające przekazywaniu pomocy rozwojowej przez Unię Europejską, rozpoczynając tym samym proces dążenia do wspólnej, europejskiej polityki rozwojowej.

Międzynarodowa współpraca rozwojowa, obejmująca pomoc rozwojową, pomoc humanitarną oraz zadania z zakresu edukacji rozwojowej, należy do nowych zadań polskiej polityki zagranicznej. Współpraca rozwojowa staje się nowoczesną platformą organizacyjną, finansową i programową do realizowania celów polskiej polityki zagranicznej, jakimi są promocja demokracji i praktyk dobrego rządzenia, szczególnie w krajach Partnerstwa Wschodniego; jednocześnie współpraca rozwojowa służyć powinna zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych.

Przystąpienie do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (1996) oraz do UE (2004) nałożyło na Rzeczpospolitą Polską nowe zobowiązania również w dziedzinie globalnego rozwoju. Likwidacja, a przynajmniej znaczne zmniejszenie luki rozwojowej jest jednym z ważniejszych wyzwań, jakie stoją przed światem w XXI wieku. Bez realizacji tego celu nie uda się sprostać żadnemu wyzwaniu współczesnego świata (od problemu zmian klimatycznych, bezpieczeństwa żywnościowego, niedoborów energii po ruchy migracyjne). Proces globalizacji powoduje, iż sytuacja w państwach

rozwijających się wpływa na polską gospodarkę oraz na bezpieczeństwo państwa polskiego.

Rzeczpospolita Polska, podobnie jak inne państwa UE, powinna dysponować nowoczesnym zinstytucjonalizowanym systemem udzielania pomocy rozwojowej, opartym na standardach i procedurach umożliwiających sprawne i skoordynowane działanie. Brak takiego systemu powoduje ograniczoną zdolność do zapewniania spójności realizowanej przez Rzeczpospolitą Polską współpracy rozwojowej z działaniami innych podmiotów współpracy rozwojowej, wydatnie zmniejszając możliwości kooperacji z państwami rozwijającymi się oraz z innymi państwami i instytucjami zaangażowanymi w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju.

Po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do UE, znaczącego światowego donatora i uczestnika współpracy na rzecz rozwoju, wydatnie zwiększyły się oczekiwania wobec naszego kraju w dziedzinie współpracy rozwojowej. Jednocześnie akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do UE otworzyła przed naszym krajem nowe możliwości i szanse, w tym do efektywnego wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na działania pomocowe.

Współpraca na rzecz rozwoju jest nowym obszarem polskiej polityki, nieobjętym dotychczas kompleksową regulacją. Zalecenie koordynacji działań w ramach współpracy rozwojowej wynika z Traktatu z Lizbony (art. 210 TFUE), na mocy którego UE i państwa członkowskie koordynują swoje polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i konsultują się wzajemnie co do swych programów pomocy.

W art. 208 TFUE zapisano, iż UE i państwa członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych kompetentnych organizacji międzynarodowych. Rzeczpospolita Polska przyjęła m.in.:

- Deklarację Milenijną w 2000 r.;
- Deklarację paryską w sprawie efektywności pomocy w 2005 r. i Agendę działań z Accry z 2008 r.;
- Europejski konsensus w sprawie rozwoju z 2005 r.
- Europejski konsensus w sprawie pomocy humanitarnej z 2008 r.

Przepisy tych dokumentów wzywają m.in. do dbania o efektywność działań współpracy rozwojowej.

Zarówno organy administracji państwowej, jak i organizacje pozarządowe deklarują wolę zaangażowania naszego państwa na znacznie większą skalę. Rzeczpospolita Polska jest gotowa dzielić się doświadczeniem udanej transformacji społeczno-gospodarczej oraz przykładem dynamicznego rozwoju sektora pozarządowego. Brak jednak spójnych ram instytucjonalno-prawnych znacznie utrudnia efektywne włączenie się Rzeczypospolitej Polskiej w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju.

Projektowana ustawa ma na celu uregulowanie sposobu organizacji a także określenie zasad i form realizacji współpracy rozwojowej w Rzeczypospolitej Polskiej wobec państw rozwijających się tj. krajów wyszczególnionych na liście biorców pomocy rozwojowej ustalonej według zasad kwalifikowalności przyjętych przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD..

Zgodnie z projektem współpraca rozwojowa może być realizowana w dwojaki sposób – bądź przez udzielenie pomocy rozwojowej bądź – pomocy humanitarnej. Stąd definiowana jest jako ogół działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu udzielania państwom rozwijającym się:

- 1) pomocy rozwojowej polegającej w szczególności na wspieraniu ich trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, podejmowaniu działań zmierzających do redukcji ubóstwa oraz poprawy stanu zdrowia ludności, promowaniu i wspieraniu rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, zasad dobrego rządzenia, przestrzegania praw człowieka, podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ich ludności;
- 2) pomocy humanitarnej polegającej na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony dla ludności, która została poszkodowana w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych katastrof spowodowanych przez naturę lub człowieka.

W ramach współpracy rozwojowej podejmuje się również działania edukacyjne na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności między państwami.

W projekcie ustawy wskazano podmioty, które mogą uczestniczyć w realizacji tej pomocy. Są to przede wszystkim podmioty, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654), podmioty będące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), czy przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz.1447, z późn. zm.). Katalog podmiotów został wskazany przykładowo, co nie wyklucza również innych podmiotów z uczestnictwa w realizacji współpracy rozwojowej.

Pomoc rozwojową, pomoc humanitarną lub edukację rozwojową udziela się przede wszystkim w formie finansowania zadań z zakresu współpracy rozwojowej powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej. Przez zadanie z zakresu współpracy rozwojowej powierzone podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej w projekcie ustawy rozumie się przedsięwzięcie z zakresu współpracy rozwojowej o określonym celu, terminie realizacji, ustalonym kosztorysie i wykonawcy (czyli np. projekt), finansowane ze środków publicznych. Pomoc rozwojowa, pomoc humanitarna lub edukacja rozwojowa może być udzielana także w formie:

- 1) przekazania środków finansowych do budżetu państwa rozwijającego się, w szczególności przeznaczonych na wsparcie rozwoju określonego sektora gospodarki;
- 2) udzielania kredytów i pożyczek;
- 3) redukcji oraz konwersji zadłużenia państw rozwijających się;
- 4) współfinansowania lub wsparcia technicznego przy wdrażaniu działań finansowanych w szczególności z budżetu innych państw, Unii Europejskiej oraz organizacji międzynarodowych na pomoc rozwojową;
- 5) wpłat za pośrednictwem międzynarodowych organizacji, instytucji i funduszy;
- 6) organizowania szkoleń i doradztwa dla podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej;
- 7) opracowywania, wydawania i rozpowszechniania publikacji;
- 8) organizowania przedsięwzięć informacyjnych;
- 9) przekazywania środków finansowych lub pomocy rzeczowej poszkodowanym, do których skierowana jest pomoc humanitarna;

10) finansowania działań ratowniczych.

Projektowana ustawa określa również zasady prowadzenia współpracy rozwojowej. Podstawą realizowania współpracy rozwojowej jest opracowany przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, a uchwalany przez Radę Ministrów, Wieloletni program współpracy rozwojowej. Program ten jest sporządzany na okresy nie krótsze niż 5 lat i określa cele oraz priorytety geograficzne i tematyczne współpracy rozwojowej.

Program podlega co najmniej jednemu okresowemu przeglądowi w celu jego aktualizacji.

Na podstawie Wieloletniego programu współpracy rozwojowej minister właściwy do spraw zagranicznych opracowuje Plan współpracy rozwojowej, na okres 2 lat, który w szczególności określa:

- 1) zadania z zakresu współpracy rozwojowej, przewidziane do realizacji w określonym roku budżetowym i w roku następnym;
- 2) formy współpracy rozwojowej;
- 3) wysokość środków finansowych przeznaczonych dla wskazanego państwa rozwijającego się lub na dane zadanie z zakresu współpracy rozwojowej.

Minister właściwy do spraw zagranicznych zamieszcza Plan na stronie internetowej ministerstwa i stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej.

W pozostałym zakresie organy administracji rządowej realizujące zadania z zakresu współpracy rozwojowej, w przypadku wydatkowania środków finansowych, których są dysponentami będą zobowiązane do uzgadniania założeń wydatkowania tych środków z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, co pozwoli na koordynację udzielanej pomocy rozwojowej. Również w przypadku podejmowania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych decyzji dotyczącej udzielenia kredytu, pożyczki lub redukcji albo konwersji zadłużenia państwa rozwijającego się istotna będzie rola ministra właściwego do spraw zagranicznych, jako odpowiedzialnego za koordynację współpracy rozwojowej. Minister będzie wówczas zobowiązany do zasięgnięcia pisemnej opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych co do celowości podjęcia tych działań z punktu widzenia realizacji celów Wieloletniego programu współpracy rozwojowej.

Ponadto organy administracji rządowej realizujące zadania z zakresu współpracy rozwojowej będą zobowiązane do sporządzania i przekazywania corocznie ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych sprawozdań z realizacji tych zadań, w szczególności

tych kwalifikowanych jako oficjalna pomoc rozwojowa (czyli pomocy finansowanej wyłącznie ze środków publicznych i adresowanej do krajów rozwijających się wyszczególnionych na liście biorców pomocy rozwojowej ustalonej według zasad kwalifikowalności przyjętych przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD).

Podmioty realizujące zadania z zakresu współpracy rozwojowej, w zależności od specyfiki zadania, będą wyłaniane w drodze otwartego konkursu ofert w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie albo w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zależności od podmiotu zgłaszającego zadanie (projekt).

Projektowana ustawa przewiduje wyjątki od tak określonej procedury. Przepisy te nie będą miały zastosowania do zadań polegających na wspieraniu organizacji pozarządowych, niezależnych mediów, instytucji demokratycznych, rządów prawa oraz promowania ochrony praw i wolności człowieka. Minister właściwy ds. zagranicznych będzie mógł zlecić realizację tych zadań Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy i Rozwoju „Fundacja Wiedzieć Jak”, w sytuacji gdy pomoc ta będzie skierowana do realizacji w państwach niedemokratycznych lub o szczególnie niestabilnej sytuacji politycznej. Fundacja jest działającą już fundacją Skarbu Państwa dla której ministrem właściwym jest minister właściwy ds. zagranicznych (KRS Nr 0000024453).

Również w przypadku udzielania pomocy humanitarnej, ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego, minister właściwy do spraw zagranicznych będzie mógł zlecić realizację zadania z zakresu współpracy rozwojowej z pominięciem otwartego konkursu ofert. W przypadku konieczności zlecenia działań z zakresu pomocy humanitarnej podmiotom gospodarczym, będą miały zastosowanie zasady ogólne zamówień publicznych, w tym w przypadku potrzeby działań nieprzewidzianych – zamówienie z wolnej ręki.

Realizowanie zadań z zakresu współpracy rozwojowej, finansowanych lub współfinansowanych z budżetu państwa, których okres realizacji przekracza rok budżetowy, będzie się odbywało na podstawie umowy zawartej na okres przekraczający rok budżetowy, zawierającej zastrzeżenie ograniczające możliwość powstawania zobowiązań z tytułu realizacji tej umowy, do wysokości znajdującej pokrycie w planach finansowych na dany rok budżetowy podmiotu zlecającego zadania z zakresu współpracy rozwojowej.

Polska Fundacja Międzynarodowej Współpracy i Rozwoju „Fundacja Wiedzieć Jak” będzie otrzymywała dotację na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych. Na podstawie tych samych przepisów nastąpi rozliczenie dotacji i ewentualny zwrot niewykorzystanych środków.

Projektowana ustawa określa również zadania ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie współpracy rozwojowej. Do podstawowych zadań ministra będzie należała koordynacja tej współpracy, w ramach której minister będzie uprawniony do:

- 1) uzgadniania założeń wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na oficjalną pomoc rozwojową, których dysponentami są inne organy administracji rządowej;
- 2) opiniowania programów i strategii rządowych pod względem ich spójności z celami współpracy rozwojowej, określonymi w Programie współpracy rozwojowej;
- 3) współpracy z organami administracji publicznej w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w międzynarodowych organizacjach, programach i funduszach;
- 4) monitorowania realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej prowadzonych przez organy administracji rządowej.

Koordynacja ta będzie odbywała się za pośrednictwem Krajowego Koordynatora Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej powołanego przez ministra spośród sekretarzy lub podsekretarzy stanu w urzędzie obsługującym tego ministra.

Do pozostałych zadań ministra należeć będzie:

- 1) realizacja zadań z zakresu współpracy rozwojowej określonych w Planie, w szczególności przez finansowanie zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej;
- 2) realizowanie zadań z zakresu współpracy rozwojowej przy wykorzystaniu programów oraz instrumentów finansowych UE;
- 3) konsultowanie planowanych przedsięwzięć z właściwymi organami państw rozwijających się;
- 4) współpraca z innymi państwami, UE oraz organizacjami międzynarodowymi;

- 5) udzielanie pomocy humanitarnej za pośrednictwem lub we współpracy z innymi podmiotami uczestniczącymi w realizowaniu współpracy rozwojowej;
- 6) podejmowanie lub wspieranie działań rozwojowych z zakresu edukacji rozwojowej;
- 7) prowadzenie działań informacyjnych;
- 8) nadzorowanie działalności Rady Programowej Współpracy Rozwojowej;
- 9) ocena skuteczności realizacji celów współpracy rozwojowej;
- 10) gromadzenie i przetwarzanie informacji statystycznych otrzymanych od organów administracji rządowej dotyczących środków publicznych przeznaczanych na wydatki i rozchody administracji publicznej kwalifikowane jako współpraca rozwojowa.

Ponadto zgodnie z projektem ustawy zostanie powołana 13-osobowa Rada Programowa Współpracy Rozwojowej, jako ciało opiniodawcze – doradcze ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Do zadań Rady będzie należało w szczególności:

- 1) przedstawianie propozycji dotyczących priorytetów geograficznych i tematycznych współpracy rozwojowej;
- 2) opiniowanie projektu Programu współpracy rozwojowej i Planu współpracy rozwojowej;
- 3) opiniowanie rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej realizowanych przez organy administracji rządowej;
- 4) opiniowanie projektów dokumentów rządowych związanych ze współpracą rozwojową.

W skład Rady wchodzi – powoływani i odwoływani na wniosek właściwego podmiotu przez ministra właściwego do spraw zagranicznych:

- 1) przewodniczący – Krajowy Koordynator;
- 2) członkowie:
 - a) przedstawiciel ministra właściwego do spraw finansów publicznych,

- b) przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki,
- c) przedstawiciel ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
- d) przedstawiciel ministra właściwego do spraw środowiska,
- e) przedstawiciel ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego,
- f) przedstawiciel ministra właściwego do spraw zdrowia,
- g) przedstawiciel ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania,
- h) przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- i) przedstawiciel organizacji pozarządowych,
- j) przedstawiciel organizacji pracodawców.

W skład Rady wchodzić będzie także poseł i senator powoływani i odwoływani odpowiednio przez Marszałka Sejmu i Senatu.

Wobec członków Rady przewidziany w projekcie został wymóg niekaralności, gdyż członkiem Rady nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Obsługę administracyjno-biurową Rady, jak i pokrycie kosztów funkcjonowania Rady związanych z jej obsługą, a także związanych z uczestnictwem w jej posiedzeniach członków Rady zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Projektowaną ustawą są zmieniane następujące akty prawne:

- 1) ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.);
- 2) ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.);
- 3) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Zmiany te są związane z dostosowaniem terminologii wprowadzanej projektowaną ustawą, w szczególności wyrazy „polska pomoc zagraniczna” zastępowane są wyrazami „współpraca rozwojowa”.

Przewidziany termin wejścia w życie ustawy został określony na dzień 1 stycznia 2012 r.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 163, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) projekt ustawy został umieszczony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Żaden podmiot prowadzący działalność lobbingsową w rozumieniu ww. ustawy nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

1.1. Podmioty na które oddziałuje ustawa

Projekt ustawy oddziałuje na organy administracji rządowej, które uczestniczą w realizacji współpracy rozwojowej, jak również na inne podmioty takie jak w szczególności:

- 1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.);
- 2) podmioty, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654);
- 3) przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.);
- 4) instytuty badawcze w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618);
- 5) przedstawicielstwa lub oddziały zagranicznych organizacji pozarządowych w Rzeczypospolitej Polskiej, które zostały utworzone w celu niezarobkowym i nie działają w celu osiągnięcia zysku.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

2.1 Postrzeganie danego problemu przez różne grupy zainteresowanych podmiotów

Projekt ustawy uwzględnia szereg uwag i postulatów, zgłaszanych przez środowisko polskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną oraz wspieranie demokracji w krajach rozwijających się. Rosnące poparcie społeczne dla programów pomocowych wynika z przekonania, iż odpowiedzialność Rzeczypospolitej Polskiej za procesy i zjawiska służące rozwojowi gospodarczemu oraz wzrostowi dobrobytu na świecie powinna stanowić istotną część zaangażowania naszego kraju w stosunki międzynarodowe. Konieczność usprawnienia realizowanej przez Rzeczpospolitą Polską współpracy

rozwojowej była wielokrotnie podnoszona przez środowisko organizacji pozarządowych za pośrednictwem środków masowego przekazu. W artykułach poświęconych tej problematyce dominuje pogląd, iż brak ustawy negatywnie wpływa na efektywność współpracy na rzecz rozwoju, utrudniając realizację działań z zakresu pomocy zagranicznej w sposób adekwatny do potrzeb. Dotyczy to w szczególności systemu wydatkowania środków. Zdaniem środowisk pozarządowych obecna sytuacja stanowi także zagrożenie dla wypełnienia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań, w szczególności tych dotyczących systematycznego wzrostu środków przeznaczanych na realizację współpracy rozwojowej. Głównym postulatem środowiska organizacji pozarządowych jest zapewnienie efektywnej koordynacji działań na rzecz rozwoju, oddzielenie kwestii polityki i strategii od wdrażania i zarządzania polityką pomocową, a także powołanie struktur/instytucji, które zapewniłyby profesjonalne zarządzanie programami pomocowymi.

Kwestię zaangażowania Rzeczypospolitej Polskiej we współpracę rozwojową podnosiła w przeszłości Grupa Zagranica – stowarzyszenie zrzeszające blisko 50 polskich organizacji pozarządowych działających poza granicami kraju. Grupa Zagranica postulowała potrzebę uregulowania instytucjonalnego kształtu udzielania polskiej pomocy oraz podkreślała celowość utworzenia agencji wykonawczej. W maju 2009 r. w liście adresowanym do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Senatu oraz Marszałka Sejmu Grupa Zagranica wyraziła zaniepokojenie przedłużającymi się pracami nad ustawowym uregulowaniem kwestii współpracy rozwojowej, argumentując, iż przyjęcie ustawy warunkuje wydatkowanie środków publicznych przeznaczanych na pomoc rozwojową w sposób efektywny, racjonalny i zgodny z międzynarodowymi standardami.

Także badania opinii publicznej pt. „Polacy o pomocy rozwojowej” przeprowadzane przez TNS OBOP ¹⁾ wyraźnie wskazują na wzrost poparcia dla zaangażowania Polski w działania pomocowe. Badania TNS OBOP przeprowadzane są na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych cyklicznie (corocznie) począwszy od 2005 roku. Poparcie to najwyższe było w 2009 roku i wyniosło 83%. W badaniu przeprowadzonym w listopadzie 2010 roku odsetek Polaków popierających działania na

¹⁾ Badanie zostało przeprowadzone przez TNS OBOP w dniach 25–28 listopada 2010 roku na zlecenie Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

rzecz wspomagania rozwoju państw słabiej rozwiniętych nieznacznie się zmniejszył i wyniósł 79%.

W opinii organizacji pozarządowych ustawowe uregulowanie polityki współpracy rozwojowej jest tym bardziej pilne, iż Rzeczpospolita Polska objęła prezydencję w UE, a polityka rozwojowa jest jednym z ważniejszych nurtów wspólnej polityki zagranicznej UE. Brak odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie stawia Rzeczpospolitą Polską w niekorzystnym świetle na tle innych państw UE.

W szczególności, w toku przeprowadzonych konsultacji społecznych za wyrażnie pozytywne założenia w projektowanej ustawie uznano umożliwienie finansowania wieloletniego, które pozwalałoby na przygotowywanie i realizację przedsięwzięć, mających horyzont działań dłuższy, niż jeden rok, zwłaszcza tych o większej skali jednostkowej;

Ponadto, w ramach konsultacji społecznych zgłoszono szereg szczegółowych uwag i propozycji - do ważniejszych zaliczyć należy:

- 1) postulat wzmocnienia koordynacyjnej funkcji ministra właściwego do spraw zagranicznych;
- 2) wskazanie na potrzebę prowadzenia ewaluacji systemu pomocy rozwojowej z punktu widzenia jego efektywności;
- 3) celowość rozszerzenia składu i wzmocnienia reprezentacji organizacji pozarządowych w Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej;
- 4) celowość ściślejszej konsultacji programów i planów pomocy rozwojowej z państwami rozwijającymi się;
- 5) potrzebę większego zaangażowania administracji rządowej na rzecz budowy zdolności organizacji pozarządowych do realizacji przedsięwzięć finansowanych z pomocy rozwojowej.

Zgłoszone postulaty zostały w znacznej mierze uwzględnione w projekcie założeń.

2.2 Sposób prowadzenia konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne rozpoczęły się w dniu 29 marca 2010 r. przez zamieszczenie projektu założeń na prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych stronie internetowej programu Polska Pomoc www.polskapomoc.gov.pl.

Stowarzyszenie Grupa Zagranica oraz inne organizacje pozarządowe w reakcji na zaproszenie do składania uwag i komentarzy przesłały swoje opinie, sugestie zmian w tekście oraz komentarze.

Przeprowadzono również konsultacje w postaci:

- 1) dwóch spotkań z zaproszonymi, wybranymi organizacjami pozarządowymi, na których omówiono tematykę wolontariatu oraz relacje organizacji z administracją publiczną w świetle projektu założeń ustawy;
- 2) otwartego spotkania publicznego (23 kwietnia 2010 r.), na którym przedstawiciele środowiska organizacji pozarządowych zgłosili uwagi oraz komentarze w formie ustnej.

3. Wpływ projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych

Środki finansowe udzielane przez Rzeczpospolitą Polską na oficjalną pomoc rozwojową pochodzą z budżetu państwa. Ze względu na stopień uznaniowości/obligatoryjności wydatków można wyróżnić trzy kategorie tych środków:

1. **Środki obligatoryjne:** środki przekazywane przez Rzeczpospolitą Polską do Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR, pozabudżetowy instrument finansowy UE) oraz budżetu UE w ramach składki członkowskiej stanowiącej jednolitą pulę dochodów budżetu UE, które następnie służą finansowaniu działań Komisji Europejskiej (m.in. w ramach wspólnotowych programów pomocy rozwojowej). Obligatoryjna natura transferu wynika z postanowień traktatowych UE, przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską oraz, w przypadku EFR, podpisanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej. Środki obligatoryjne stanowią dominujący element całości polskiej pomocy rozwojowej (w ostatnich dwóch latach ok. $\frac{3}{4}$ wszystkich środków).
2. **Środki quasi-obligatoryjne:** środki budżetu państwa służące do finansowania przez Rzeczpospolitą Polską pomocy rozwojowej wielostronnej poza UE (wpłaty do organizacji lub programów wielostronnych, np. agend Narodów Zjednoczonych). Skala ich zaangażowania wynika z wcześniejszych deklaracji natury politycznej lub zobowiązań prawnie wiążących (niektóre składki członkowskie), jednak nie ma w tym przypadku „automatyzmu” poboru tych środków, jak ma to miejsce w przypadku transferów do budżetu UE. Służą

finansowaniu programów współpracy rozwojowej realizowanych przez te instytucje i organizacje wielostronne.

- 3. Środki uznaniowe:** środki budżetu państwa służące do finansowania przez Rzeczpospolitą Polską programów i projektów realizowanych w ramach współpracy dwustronnej. Skala ich zaangażowania zależy od woli polskich władz publicznych

Ponadto wyróżnić można **koszty obsługi:** środki budżetu państwa używane na pokrycie kosztów działania jednostek organizacyjnych administracji publicznej, które tworzą politykę współpracy rozwojowej, zarządzają programem współpracy rozwojowej i realizują przedsięwzięcia w tym zakresie.

Pomijając środki z kategorii 1, skala pozostałych środków publicznych (kat. 2 i 3) finansujących współpracę rozwojową jest co roku określana przez władze ustawodawcze w ustawie budżetowej i jest odzwierciedleniem woli politycznej stopnia realizacji deklaracji powiększania skali pomocy, podjętej przez Rząd w 2005 r.²⁾. W wymiarze ilościowym projekt ustawy nie przesądza zatem o zwiększeniu lub zmniejszeniu środków budżetowych na współpracę rozwojową. W wymiarze nominalnym skalę całości pomocy udzielanej przez Rzeczpospolitą Polską w ostatnich latach (2004-2009) przedstawia poniższa tabela. Ze względu na porównywalność danych uzyskiwanych z kilku źródeł (m.in. Komisji Europejskiej – w odniesieniu do kategorii 1) i przekazywanych do OECD, tabela przedstawia dane wyrażone w dolarach USA; obejmuje ona kategorie 1, 2 i 3.

Tab. 1. Struktura polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej w latach 2004–2009 (mln dol. USA)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pomoc dwustronna (kat. 3)	24,9	48,16	118,99	155,84	83,83	90,54	96,38
Pomoc wielostronna	92,63	156,83	177,81	207,08	288,54	282,3	281,51

²⁾ Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 16-17 czerwca 2005 r. Rzeczpospolita Polska (podobnie jak inne państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po roku 2002) zobowiązała się do dołożenia starań celem zwiększenia swojej oficjalnej pomocy rozwojowej do równowartości 0,17% dochodu narodowego brutto (DNB) do 2010 r. oraz 0,33% DNB do roku 2015. Obecnie Rzeczpospolita Polska zobowiązanie to wykonuje tylko częściowo (w 2009 r. – 0,09% DNB), w skali zbliżonej do Słowacji i Węgier, ale niższej niż Czechy.

(kat. 1 i 2)							
Razem	117,53	204,99	296,8	362,92	372,37	372,84	377,90

Zródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Proponowana ustawa powinna prowadzić do podniesienia efektywności użycia środków publicznych dla realizacji celów polityki współpracy rozwojowej. Pozytywnego skutku należy oczekiwać dzięki wprowadzeniu nowych rozwiązań, zapewniających m.in. lepszą koordynację działań instytucji administracji rządowej oraz strategiczne programowanie wykorzystania środków.

Projektowana ustawa nie przewiduje skutków finansowych polegających na zmianie poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych, to jest ich zwiększeniu lub zmniejszeniu, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, co powoduje, iż do projektu ustawy nie będzie miał zastosowania, w tym zakresie art. 50 ustawy o finansach publicznych. Koszty funkcjonowania Rady związane z jej obsługą pokrywa się z części budżetu, której dysponentem jest minister właściwy ds. zagranicznych, w ramach posiadanych limitów. Zakładając, że 13 osobowa Rada programowa odbywać będzie posiedzenia 2 – 3 razy w roku przyjąć można, że roczny koszt organizacji jej posiedzeń dla budżetu ministra właściwego ds. zagranicznych wyniesie w przybliżeniu 10 000 PLN. Organizacja posiedzeń wiązać się będzie z koniecznością poniesienia wydatków związanych z zapewnieniem cateringu oraz tzw. małej recepcji. Dla celów organizacji posiedzeń Rady wykorzystywana będzie dostępna infrastruktura techniczna ministerstwa spraw zagranicznych (sale konferencyjne z wyposażeniem technicznym). Projektowana ustawa nie przewiduje wypłacania członkom Rady wynagrodzenia z tytułu udziału w posiedzeniach ani zwrotu kosztów dojazdów.

Projektowana ustawa nie będzie oddziaływała na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wpływ projektowanej ustawy na rynek pracy

Projektowana ustawa będzie miała marginalny, ale pozytywny wpływ na rynek pracy. Pośrednio projektowana ustawa może stymulować tworzenie miejsc pracy w polskich podmiotach współpracujących z MSZ oraz wdrażających projekty finansowane z pomocy

rozwojowej. Przy zakładanej skali pomocy szacować można, iż będzie to kilkaset miejsc pracy, gdyż projektowana ustawa umożliwi wielu podmiotom krajowym rozszerzenie zakresu działalności i zwiększenia przychodów, a co za tym idzie również zatrudnienia.

5. Wpływ projektowanej ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

Można oczekiwać, iż projektowana ustawa pozytywnie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. System współpracy rozwojowej ma służyć nie tylko partnerom zagranicznym, ale i krajowym. Realizacja zobowiązań w ramach UE sprawia, że sumy przeznaczane corocznie w budżecie państwa na współpracę rozwojową stają się bardzo poważnym źródłem finansowania działalności polskich organizacji pozarządowych realizujących projekty pomocowe. Dotyczy to również innych podmiotów zaangażowanych w realizację projektów pomocowych, które mając dodatkowe źródło finansowania i nowe zadania będą mogły zatrudniać nowych pracowników.

Ustawa o współpracy rozwojowej stworzy szansę dla sektora prywatnego. Możliwość udziału w realizacji programów pomocowych utworzonych dla wybranych państw priorytetowych, może być doskonałą okazją dla wielu firm krajowych do rozszerzenia zakresu swojej działalności, znalezienia partnerów zagranicznych, zwiększenia zysków i zatrudnienia. Rosnący udział Rzeczypospolitej Polskiej w globalnej współpracy rozwojowej zwiększy zdolność oddziaływania naszego państwa na arenie międzynarodowej. Przyczyni się także do podniesienia rangi i prestiżu Rzeczypospolitej Polskiej w świecie, jako państwa, które po wejściu do struktur UE nie zapomina o problemach innych regionów świata.

6. Wpływ projektowanej ustawy na sytuację i rozwój regionalny

Nie dotyczy.